



**SENADO**

**SECRETARIA**

**DIRECCION  
DE  
COMISIONES**

XLIIIA. LEGISLATURA

TERCER PERÍODO

CARPETA Nº 680 DE 1991

COMISION DE  
HACIENDA

DISTRIBUIDO Nº 1636 DE 1992

AGOSTO DE 1992

COPIA DEL ORIGINAL

SIN CORREGIR

ENDEUDAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

SE FIJAN TOPES

---

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA  
COMISION DEL DIA 13 DE AGOSTO DE 1992

**A S I S T E N C I A**

**Preside** : Señor Senador Juan Carlos Raffo

**Miembros** : Señores Senadores Sergio Abreu, Danilo Astori, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, Carlos Cassina y Alberto Zumarán

**Concurren** : Señor Representante Nacional Luis Alberto Heber y señor Subdirector General de Comisiones Pedro Pablo Andrada

**Invitados especiales** : Señores Ministro y Subsecretario de Economía y Finanzas doctor Ignacio de Posadas Montero y economista Gustavo Licandro, respectivamente

**Secretaria** : Señora Raquel Suárez Coll

**Ayudante** : Señor Alfredo O. Brena

---

- 1 -

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 22 minutos)

Continuamos considerando el tema del endeudamiento del sector público y la fijación de topes.

En el día de hoy, contamos con la presencia del señor Ministro de Economía y Finanzas y el señor subsecretario de la misma Cartera, quienes solicitaron ser escuchados en este ámbito.

Tiene la palabra el señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- En principio, quiero decir que dividiré en tres partes la exposición que voy a realizar.

En primer término, haré algunos comentarios sobre el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Representantes.

En segundo lugar, diré algo acerca de las modificaciones planteadas por el señor senador Blanco en la versión que tenemos y consideradas aisladamente. Por último, me referiré a la combinación de ambos, es decir, el proyecto y lo que podríamos llamar enmienda.

En lo que tiene que ver con el proyecto venido de la Cámara de Representantes el Ministerio se apresura a reconocer que la preocupación por el tema del endeudamiento es más que legítima y, por supuesto, compartida por el Poder Ejecutivo, no sólo teóricamente, sino también en la práctica. Como es de conocimiento de todos los señores senadores, desde el comienzo

de esta Administración la política que se ha mantenido en este aspecto ha sido la de reducir el endeudamiento, sobre todo el externo, y reestructurarlo en lo demás. Corresponde señalar que esa inquietud manifestada en la Cámara de Representantes --reitero genuina. legítima-- curiosamente nace en un momento en el cual, precisamente, el endeudamiento ha sido reducido en forma sustancial y no, por ejemplo, en otros períodos, en los que la situación del país, en esta materia, era francamente diferente, ya que los niveles de endeudamiento estaban en expansión.

Creemos, también, que una preocupación referida exclusivameante al tema del endeudamiento, sin mención de otros aspectos directamente vinculados con él, constituye de alguna manera una señal imperfecta o parcial, no digo de parte del Parlamento --ya que el proyecto tiene media sanción-- pero sí de la Cámara de Representantes en la que fue aprobado. Pensamos que este tema no puede estar limitado pura y exclusivamente a analizar el endeudamiento y pronunciarse demasiado en su contra. En todo caso, la preocupación tendría que alcanzar también las causas, de forma tal de pronunciarse sobre ellas y, además, sobre las consecuencias. Nos parece que se hace necesario inquirir acerca de cuál debe ser --desde la óptica de los señores legisladores-- conducta del Poder Ejecutivo en esta materia, si en determinado momento se alcanzaron los límites de endeudamiento que se propone y sobrevinieran necesidades fiscales.

Creemos que el pronunciamiento en ese sentido, es incompleto, dado que subsistiría la duda en cuanto a qué es lo que se desea

en tal tipo de hipótesis: si lo que se está diciendo es que se querría que en situaciones de ese tipo el Poder Ejecutivo emitiera o que entrara lisa y llanamente en la cesación de pagos.

Con relación a esto, señalamos también que ante esa manifestación incompleta en el proyecto, acudimos a la discusión que se desarrolló en la Cámara de Representantes y no pudimos encontrar allí antecedentes, porque el debate fue muy escueto.

En lo que tiene que ver con el contenido del proyecto --me refiero al de la Cámara de Representantes--, quizás el aspecto más significativo, a nuestro modo de ver, es que constituye, de alguna forma, un aval implícito al Poder Ejecutivo, en el sentido de manejarse con la emisión para cubrir necesidades fiscales, cuando las mismas no tengan recursos genuinos en los cuales apoyarse.

Por otro lado, pensamos que el proyecto no toma en cuenta la eventualidad de emergencias en la vida económica del país que, como sabemos, pueden tener lugar, ya que nunca se está libre de ello.

Por ejemplo, los señores senadores recordarán que durante la Administración anterior, con relación a cuatro Bancos privados, el Poder Ejecutivo se vio obligado --no es del caso entrar a juzgar si la decisión fue acertada o no-- a tomar determinadas medidas de emergencia por las que hubo de destinar recursos del Estado. El proyecto de ley a estudio no contempla este tipo de situaciones; simplemente, se limita el mecanismo de la emisión para hacer frente a ellas.

Por otra parte, entendemos que el proyecto no distingue los efectos del endeudamiento según los diferentes momentos de los ciclos económicos; de alguna manera, trata unívocamente el tema del endeudamiento. En este sentido, creemos que no es ese el enfoque correcto, ya que no es lo mismo aumentar o disminuir los niveles de endeudamiento en momentos expansivos que en constrictivos del ciclo económico. Entendemos, pues, que el proyecto es excesivamente rígido a este respecto.

Asimismo, fija como parámetro el Producto no es del año 1990, lo cual, a nuestro juicio, es inadecuado. Creemos --y esto está vinculado a lo que mencionábamos anteriormente-- que un aumento del Producto Bruto no es motivo "per se" para justificar un mayor endeudamiento ni, necesariamente, una caída del mismo es causa suficiente para que haya un endeudamiento menor. A este respecto, nos parece que debe haber mayor flexibilidad, según la evolución económica del país.

También con relación a este punto, es decir, la vinculación del endeudamiento con un parámetro fijo,

el producto en un determinado año, pensamos que las decisiones a adoptar en la materia no pueden postergarse a la espera de conocer las cifras anuales de cierre en lo que tiene que ver con el producto que, aparentemente, serían las que permitirían --de acuerdo con lo que establece el proyecto-- variaciones en el endeudamiento. A estar al tenor literal del proyecto, entonces, el Poder Ejecutivo de turno tendría que esperar a fin de año para conocer las cifras resultantes del Producto para recién allí poder moverse dentro de los parámetros del endeudamiento, momento que, de pronto, sea tarde.

Por otro lado, consideramos que el proyecto es incompleto en tanto no fija un plazo para que el Parlamento resuelva cuando el Poder Ejecutivo deba requerirle autorización para aumentar los niveles de endeudamiento. Es decir que el Parlamento no tendría ninguna obligación de pronunciarse en un determinado plazo. A nuestro juicio, y aun si se comparte la filosofía y el contenido de esta iniciativa, debería existir un mecanismo que prevea cierta agilidad mínima en este tema.

Del mismo modo, aquí tampoco se prevén parámetros que indiquen en qué forma deberá actuar el legislador frente a la solicitud de autorización. No está ni siquiera esbozado en función de qué motivaciones el legislador podría autorizar o negar solicitudes de mayor endeudamiento. Por lo tanto, nos parece que en esto hay una carencia en el texto.



Por otra parte, creemos que la medida de valor utilizada en este proyecto --nos referimos al dólar norteamericano-- no es la más apropiada. Si uno toma en cuenta la evolución que ha tenido esta moneda en los últimos años, podrá advertir que de continuar esa tendencia, su utilización como medida probablemente signifique una astringencia mayor a la contenida en el proyecto.

Entendemos, también, que el punto de referencia que se tomó en el proyecto de la Cámara de Representantes, es decir, el nivel de endeudamiento del trimestre julio-setiembre de 1991, carece de una explicación técnica que justifique tal elección. ¿Por qué ese trimestre y no otro? ¿Por qué ese período --que no tiene por qué ser trimestral-- y, reitero, no otro? Suponemos que alguna motivación debe existir y, por lo tanto, tendrá que ser conocida. Nos preguntamos, entonces, qué particularidad tiene ese lapso cronológico y qué diferencia podría haber con otros posibles. De acuerdo con la información primaria que hemos recibido del Banco Central hasta el día de hoy no lleva promedios trimestrales. En consecuencia, ignoramos cuáles pueden haber sido los fundamentos manejados por la Cámara de Representantes para seleccionar ese período en particular y poder así conocer qué argumentaciones están detrás de tal solución.

Nos parece, además, que el proyecto --aún cuando se acepte su filosofía y su estructura--, debería, por lo menos, discriminar --reitero, por lo menos-- un tipo de endeudamiento como son las deudas de largo plazo,



que, muchas veces en condiciones favorables, el país obtiene fundamentalmente de entidades multilaterales y que, en la mayoría de los casos, se destinan a obras de infraestructura, a inversión.

Vemos que aún hay una diferencia, reitero, aun aceptando los parámetros del proyecto; pensamos que como mínimo, este tipo de créditos debería tratarse en forma diferente a otros que pudieran tener destinos exclusivamente fiscales.

Finalmente, voy a realizar algunos comentarios de menor entidad en torno al primer inciso del artículo 1º, cuya redacción no es muy fluida en cuanto a su intelección. A nuestro juicio, el literal a) del artículo 2º da al proyecto de ley un carácter retroactivo; asimismo, la redacción del artículo 4º es un tanto confusa pues no se sabe si lo que se está buscando es que no se pueda reducir a plazos menores de 10 años o si el crédito es mayor a 10 años, no pueda ser reducido en ningún tramo, aún si permanece en situaciones inferiores.

(No se oye)

Si a partir del 30 de setiembre de 1991, es decir hace casi un año, se hubieran otorgado mayores avales o fianzas y garantías, este proyecto, de convertirse en ley con esta redacción, tendría un efecto retroactivo. Pasaría a efectuar el comentario sobre la propuesta de modificaciones presentada por el señor Senador Blanco, reitero, considerándola aislada del proyecto.

SEÑOR CASSINA.- De acuerdo con lo expresado por el señor Ministro, me surgen algunas preguntas. No recuerdo bien si este proyecto tuvo origen en la Cámara de Representantes o si fue una idea planteada por el señor Senador Soto cuando tratamos el tema de la transferencia al Estado.

SEÑOR ASTORI.- Recuerdo que fue en oportunidad de analizar el tema de la emisión de Bonos del Tesoro.

SEÑOR CASSINA.- Es cierto. El planteamiento luego fue realizado en la Cámara de Representantes al tratarse este proyecto de ley y hubo intención de modificarlo, agregándole disposiciones de este tipo. Finalmente, se optó --no sé si por medio de un acuerdo

político en el que participaron todos los sectores-- por sancionar el proyecto relativo a emisión de bonos del Tesoro, tal como venía del Senado y elaborar en forma independiente este que estamos analizando. No puedo afirmar si estos antecedentes fueron consultados con el Directorio del Banco Central el que, según tengo entendido, emitió opinión favorable. Creo que en esa oportunidad el doctor De Posadas no era Ministro de Economía y Finanzas; no obstante, me gustaría saber si la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes, que fue donde el proyecto se analizó, hizo las consultas pertinentes al Ministerio. Recuerdo que la discusión en el pleno fue breve y hay algunos detalles que no me quedaron claros.

SEÑOR MINISTRO.- Prataré de contestar las interrogantes del señor Senador Cassina. Hasta donde sé, no llegó una citación de la Cámara de Representantes al Ministerio de Economía y Finanzas, pero sí estoy seguro de que la Comisión invitó a integrantes del Banco Central, a donde concurrió el Presidente asistido de algunos gerentes y asesores. Asimismo, de la versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de la Cámara de Representantes no surge --esto no lo podría asegurar, porque la ley nace ya algunas semanas-- que el Banco Central haya manifestado estar de acuerdo con el proyecto. A su vez, hay una serie de puntualizaciones, objeciones y comentarios, básicamente de parte de los asesores del Presidente del Banco Central. Además, cabe destacar que el Banco Central envió un informe escrito a esta Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así es.

SEÑOR MINISTRO.- Quisiera referirme a la propuesta de modificación presentada por el señor senador Blanco. Existen dos salvedades.

En primer lugar, en lo que dice relación con la exclusión de las Letras de Regulación Monetaria, manifestamos que la idea nos parece acertada porque se trata de instrumentos de finalidad totalmente distinta a los de la economía del proyecto de la Cámara de Representantes. Si bien compartimos esta iniciativa, señalamos que la misma no tendría efectos concretos debido a la estructura del artículo en el cual se dice que la enumeración que sigue no es taxativa. Por lo tanto, la emisión de Letras de Regulación Monetaria no cambia los efectos jurídicos y prácticos de la norma.

Con respecto a la fijación de topes de emisión, que es lo sustancial de la propuesta de modificación, a esta altura creemos que pasa algo similar a lo que ocurrió con el proyecto que vino de la Cámara de Representantes.

(No se oye)

La única válvula de movimiento sería la variación del producto. Esto podría implicar que en el momento en que el proyecto se transforme en ley y entre en vigencia, debe cortarse toda emisión hasta que sean conocidos los datos del producto bruto del año en que la ley entre en vigencia. Este es el punto de referencia para permitir tales variaciones. Además, creemos que hay aspectos que si los relacionamos con un día del año pueden resultar aleatorios y excesivamente rígidos. Nuevamente surge la duda sobre la vinculación que se hace con esa fecha determinada. A nuestro juicio, tampoco existe una relación estrictamente lógica entre la emisión y la variación del producto. Si aumenta el producto en un país, se justifica que se emita más y lo mismo sucede a la inversa.

En cuanto al tercer aspecto, que sería la combinación

del proyecto venido de la Cámara de Representantes más la enmienda en materia de topes de emisión planteada por el señor senador Blanco, creemos que provocaría consecuencias muy profundas en la vida económica del país. Si realmente se desea, por lo menos tiene que merecer una explicitación de la manifestación del legislador, cuando esas consecuencias serían muy drásticas.

(No se oye)

La combinación del proyecto con la enmienda colocaría la economía del país en una disyuntiva muy clara y se vería enfrentada a situaciones de desnivel en las cuentas públicas, con dos opciones.

(No se oye)

Pienso que debería haber un pronunciamiento sobre la causa del desnivel en las cuentas fiscales.

Los señores senadores tendrán presente que este esquema presupone, necesariamente, el equilibrio en las cuentas públicas, a los efectos de que pueda comenzar a funcionar. Sin esta convicción, el mecanismo provocaría una crisis al nacimiento por lo que, repito, no podría comenzar a funcionar sino no se parte de la premisa del equilibrio de las cuentas. Con relación a esto, debemos pensar que si mantenemos el régimen de la Seguridad Social sin modificaciones --tal como ha sucedido hasta el presente-- e introducimos este tipo de medidas, ello equivaldría a colocar dos trenes a máxima velocidad y en una misma vía, pero en sentido contrario. Por otra parte, la combinación de esos dos aspectos, en realidad, provocaría, en un período relativamente breve, una profunda crisis de tipo institucional.

SEÑOR CASSINA.- También pueden darse otras formas de choque.

SEÑOR MINISTRO.- Efectivamente, sería un choque.

Con relación a la tercera opción, es decir, la combinación de los dos proyectos de ley y la propuesta de enmienda, ha sido objeto de comentarios en lo que hace a la rigidez de los parámetros utilizados. Debo decir que estos comentarios son válidos y que, inclusive, esta característica se agudizaría.

Resumiendo, señor Presidente, a nuestro juicio, si sólo se desea la aprobación del proyecto de ley venido de la Cámara de Representantes, en definitiva, se estaría imprimiendo a la economía una dirección en favor de la emisión, ya que sería el único instrumento que quedaría libre para hacer frente a situaciones de déficit. Dicho en otros términos, el Parlamento estaría enviando un

Mensaje en favor de la emisión. Si por el contrario lo que se desea es el paquete completo, consideramos que el Parlamento, en ese caso, tendría que pronunciarse en favor de una situación fiscal de equilibrio permanente y en contra de la aprobación de gastos no financiados; una cosa no puede ir sin la otra. A la vez, debería añadir un mandato expreso al Poder Ejecutivo en cuanto a qué debería hacer en el caso de enfrentar situaciones de déficit, no pudiendo endeudarse ni emitir. Dicho en otros términos, tendría que haber una suerte de mandato o de aval al Poder Ejecutivo de que, en esa situación, simplemente entre en cesación de pagos. En relación a esto --siempre desde nuestro punto de vista--, consideramos que al abordar este tipo de temas como el endeudamiento o la emisión, nos parece que la discusión --aclaro que no pretendemos dictarle al Parlamento lo que debe hacer, sino que se trata de una opinión en voz alta-- o la deliberación y el resultado, deben verse sobre su totalidad y no solamente acerca de las medidas que deben tomarse cuando existe o sobreviene un déficit. Se debe empezar por discutir y tomar posición acerca de las causas antes que analizar las consecuencias. Es decir, debería haber, primero, el pronunciamiento del Parlamento en materia de déficit, que es el origen de este problema, y no simplemente acerca de las medidas a tomar en este caso. Consideramos, tal como indica la lógica, que primero debe emitirse el pronunciamiento sobre la enfermedad y, después, sobre los remedios.



La pregunta tendría que ser acerca de cómo se financia el déficit y no preocuparse por el déficit, que es el origen del problema.

En definitiva, señor Presidente, el Ministerio se inclina en favor --si es que se desea efectivamente combatir el tema de la financiación de los déficit y no el tema de los 'déficit-- de considerar como medida más apropiada y saludable económicamente, a aquella que enfoque el problema de la emisión. Es decir que deberíamos basarnos en la propuesta formulada por el señor senador Blanco, aunque a nuestro juicio con algunos ajustes --tal como señalábamos anteriormente--, pero sin sumarla a lo otro con las consecuencias que ya hemos apuntado, sino en sustitución del proyecto de ley venido de la Cámara de Representantes, referente al tema del endeudamiento que, reitero, tomado aisladamente desembocaría en la situación de impulsar a un Poder Ejecutivo a manejarse para y exclusivamente con la emisión. Digo esto, porque esta es una medida de financiamiento mucho más nociva para la economía del país, en términos generales, que la del endeudamiento.

SEÑOR BOUZA.- Debo confesar que todavía no he podido entender un aspecto contenido en el pensamiento del señor Ministro. Tal cual lo ha expresado, plantea que si hay un límite a la capacidad de endeudamiento, se estaría apelando al Poder Ejecutivo a financiar el déficit por la vía de la emisión. Por otra parte, si hay un límite

en la emisión, personalmente entiendo que con la otra alternativa, se estaría estimulando el endeudamiento; si van las dos alternativas juntas, se estaría impulsando al Poder Ejecutivo a la cesación de pagos o a un ajuste fiscal, es decir, a un aumento tributario.

SEÑOR ASTORI.- Ello implicaría una disminución del gasto.

SEÑOR BOUZA.- Tal como acota el señor senador Astori, la otra alternativa sería una disminución del gasto.

Observo que en el proyecto de ley que estamos considerando, lo que se está planteando --al igual que en la enmienda propuesta por el señor senador Blanco-- es facultar al Parlamento a autorizar o no al Poder Ejecutivo a utilizar los instrumentos de emisión dentro de determinados parámetros o de endeudamiento, más allá de determinados límites, tal como establece la Constitución, la facultad tributaria al Poder Ejecutivo, cuando tiene que pedir la autorización al Parlamento para poder crear tributos y, por lo tanto, tener ingresos por la vía de su cobro. En el planteamiento del señor Ministro parecería que partimos de la base de que el proyecto de ley lo que hace es amputar la facultad del Poder Ejecutivo de emitir, de endeudarse, ya sea en formas alternativas o acumulativas. Considero que con este proyecto de ley lo que se hace es fijar la facultad al Parlamento de establecer esos límites. Entonces, el Poder Ejecutivo, debería plantearle al Parlamento su necesidad de una mayor emisión, por determinadas circunstancias económicas o financieras, o su necesidad de un endeudamiento superior al autorizado por el Parlamento, en la medida que lo hace cuando

le reclama un aumento tributario. De esta forma procedió el Poder Ejecutivo en el mes de abril de 1990.

Si esto es como lo estoy entendiendo, señor Presidente, lo único que estaría haciendo este proyecto de ley --y no entro en detalles, sino en las grandes líneas que aquí se manejan-- es rescatar para el Parlamento su función original de vigilancia. Porque, ¿qué son los Parlamentos cuando surgen en Gran Bretaña? Su función era limitar el uso de recursos de la sociedad por parte de los Reyes. Concretamente, son la expresión de quienes van a pagar esos tributos, diciéndoles a quienes los van a gastar, si pueden o no hacerlo. ¿Qué ha sucedido en los últimos años? Desgraciadamente, y no es responsabilidad exclusiva de este Poder

Ejecutivo o de otros, sino de una modalidad que se instaló hace unos años, por la que los poderes administradores han podido utilizar recursos, además de los tributos, por la vía de la emisión o de un endeudamiento excesivo.

Cuando se ha utilizado una emisión excesiva, normalmente, se ha condenado a la sociedad a tener una inflación muy alta y, por consiguiente, ésta debe pagar un impuesto inflacionario. Su vez, cuando ha habido un endeudamiento demasiado grande, se le ha cobrado a las generaciones venideras un gasto excesivo, como se puede observar en la actualidad.

De acuerdo con la filosofía del proyecto de ley --teniendo en cuenta todas sus alternativas--, se puede observar que se trata de rescatar la competencia del Parlamento y de administrar lo que el Poder Ejecutivo puede gastar, así como también su financiamiento, que es lo esencial de la naturaleza misma de este Órgano.

No entiendo por qué el señor Ministro parte de la base de que el Parlamento le va a decir siempre que no al Poder Ejecutivo. En ese sentido, existen antecedentes. Por ejemplo, el Poder Legislativo dio su consentimiento al Gobierno cuando en el año 1964 solicitó autorización para implantar un muy fuerte ajuste fiscal. Si se dan las circunstancias financieras y económicas actuales, no es posible pensar que el Parlamento responda negativamente. No debemos olvidar que éste tiene el derecho de fijar límites de endeudamiento, de emisión y de presión fiscal. Esa es la idea central que deberíamos discutir, y no cuáles establecer estrictamente los detalles de una fórmula u otra. Creo que deberíamos que fijar nuestra atención en establecer claramente cuáles es el que tiene el derecho, en nombre de la sociedad, de decir cuánto se puede gastar, emitir o endeudar. Considero que al Parlamento le compete indicar los límites dentro de los

que se maneja el Poder Ejecutivo. Para poder sobrepasarlos, es necesario que éste señale que no le alcanzan, para lo cual requiere una autorización mayor. En función de las circunstancias, el Poder Legislativo lo autorizará o no.

De acuerdo con lo que ha expresado el señor Ministro, daba la impresión de que había algunos instrumentos que quedaban absolutamente cerrados pero, a mi juicio, no es así, ya que quedan en manos del Parlamento. El Banco Central no puede emitir libremente; el Poder Ejecutivo tampoco puede endeudarse con total libertad. En realidad, deben hacerlo de acuerdo con la autorización que le otorgue el Parlamento que, en definitiva, es la representación más genuina de la sociedad.

SEÑOR MINISTRO.- Quizás me expresé mal, por lo que trataré de explicar mejor mi pensamiento.

Antes de entrar al tema de fondo que mencionaba el señor senador Bouza --que, como es típico en él, va al meollo del problema--, quisiera hacer unos breves comentarios sobre un aspecto al que se refirió al comienzo de su intervención.

No es exactamente igual dejar abierta la válvula del endeudamiento por la de la emisión. Esta última depende pura y exclusivamente de la voluntad del emisor, mientras que en la del endeudamiento juegan, por lo menos, dos factores, que son los tomadores de créditos y quienes otorgan préstamos. En el caso del endeudamiento, hay limitantes que van más allá de la voluntad del Poder Ejecutivo, pero en la emisión no las hay.

Con respecto al tema planteado por el señor senador Bouza, considero que debemos distinguir dos aspectos: uno, es la composición del proyecto de ley sancionado por la Cámara de Represen-

antes --acerca del cual el señor senador Bouza aún no ha emitido  
nión-- y otro, tiene que ver con la estructura del tema.  
En este sentido, si éste estuviera regulado jurídicamente, estaría  
de acuerdo con el señor senador Bouza pero, a mi juicio, lo  
que sucede es que sólo parte del problema está regulado. El  
señor senador Bouza hizo referencia al origen histórico del  
problema, y efectivamente es así. No obstante ello, creo que  
se aplica tanto para limitar las fuentes de financiamiento  
del Poder Ejecutivo, sino para evitar los gastos, es decir,  
la raíz del problema y no el remedio. Esto es bastante ilustrativo  
sobre la cuestión de fondo.

Reitero que si tuviéramos un mecanismo jurídico que regulara  
el problema --o sea, el gasto, el déficit y su financiación--,  
estaría de acuerdo con el señor senador Bouza. Pero tenemos  
mecanismos de gastos que, en algunos casos, están mandatados  
por la Constitución, como por ejemplo, el reajuste de  
pasividades. Además, en la estructura jurídica relativa  
al gasto, tampoco existía un procedimiento del mismo rango que  
permita establecer en este proyecto de ley, con respecto  
a la generación de déficit.

El señor senador Bouza ha señalado que el Parlamento tiene  
derecho a intervenir en el tema del endeudamiento. Sin embargo,  
la estructura es incompleta porque, de aprobarse este proyecto  
de ley --aunque después pueda discutirse sobre la interpretación  
de la Constitución--, podría entenderse que el Parlamento tiene  
facultad de aumentar los gastos sin financiación y delimitar  
los mecanismos relativos a la emisión o al endeudamiento. Insisto,  
una vez más, en que estaría de acuerdo si todo el problema estuvie-  
ra regulado.

El Parlamento debe regular al Poder Ejecutivo en materia de endeudamiento, pero también tiene que controlar los gastos. En este sentido, creo oportuno recordar que el señor senador Bouza, en una sesión en la que se trató el tema de los salarios públicos dio un buen consejo al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, con respecto al aumento de gastos sin iniciativa del Poder Ejecutivo, votado por el Parlamento.

Estimo que si se va a legislar tendría que existir una estructura coherente, que no sólo atienda al problema de la financiación y del déficit, sino que, en realidad, debería prohibirlo o impedirlo. Para ello, hemos tenido ciertos constreñimientos importantes, como por ejemplo, el reajuste de las pasividades y la reducción del gasto, la cual fue mencionada por el señor senador Astori, como otra solución ante situaciones de déficit. Naturalmente que todos estamos de acuerdo en ello. Sabemos que el grueso del gasto del Estado, en este momento, son los salarios y la Seguridad Social. También somos conscientes de que existe una limitante con respecto a esta última, al igual que en los salarios, con respecto a la inamovilidad.

Por todo ello, estimo que la estructura no es equilibrada. No están ajustados todos los tornillos que posibilitarían un andamiaje equilibrado. Entonces, si se aprietan unos y otros no, puede haber consecuencias sumamente negativas. Aclaro que estas expresiones se refieren al concepto general. Si además del instrumento que se quiere utilizar con relación a un punto determinado --que es el caso del endeudamiento, o la combinación de éste más la emisión--, se usan los mecanismos que figuran en este proyecto de ley, teniendo en cuenta la rigidez a la



que he hecho referencia, a mi juicio, la estructura se vuelve más imperfecta.

Resumiendo, con respecto al fondo del tema, creo que no tendría discrepancias con el señor senador Bouza si pudiéramos regular jurídicamente todo el problema.

SEÑOR BOUZA.- El señor Ministro dijo: "si pudiéramos regular todas las facultades, la de emitir, la de endeudamiento y la de gastos", es decir, que no haya gasto...

(No se oye)

Podría recordar que la Constitución lo establece en forma imperativa para los presupuestos municipales porque tenemos que partir de la base...

(No se oye)

Le pregunto al señor Ministro si él estaría dispuesto a aceptar una solución que englobara todo el problema --no con estos instrumentos específicos que pueden tener defectos--, incorporando el elemento de la necesidad del equilibrio presupuestal junto a los límites de endeudamiento y de emisión y, así, con estos tres pilares, llegar a una solución de la que podamos participar junto con él.

SEÑOR MINISTRO.- Desde el punto de vista jurídico, tengo la misma interpretación que el señor senador Bouza, en cuanto a la inconstitucionalidad de aprobar presupuestos desfinanciados y veo con satisfacción que él, en la persona del señor representante Melo Santa Marina, en el informe en minoría hecho en la Cámara de Representantes, también se manifiesta en el sentido de la inconstitucionalidad, opinión compartida también por el señor senador Cassina. Pero tendríamos que tener una certeza jurídica mayor que meras interpretaciones personales.

Además, no vale la pena insistir sobre el tema.

Todos sabemos cuál es la "performance" del Parlamento en materia presupuestal y de Rendiciones de Cuentas y la vinculación del gasto con...

(No se oye)

Por otra parte, creo que, para que la estructura funcione, debe existir no sólo la misma certeza jurídica en cuanto a todos sus aspectos --gastos, déficit y financiación-- sino que debe darse el instrumento para poder arrancar en este camino.

Es decir, que tendríamos que liberar las cuentas y, a partir de allí, aplicar este tipo de sistema ya que, de lo contrario, estaríamos en situación de inflación.

SEÑOR BLANCO.- Entiendo que, como en otras ocasiones en que tenemos invitados, no es el objeto de la reunión polemizar con ellos, pero dada la naturaleza del tema parece que sería conveniente aprovechar la presencia del señor Ministro y del señor Subsecretario para cambiar ideas sobre una materia que ofrece dificultades.

Por lo tanto, voy a hacer algunas reflexiones acerca de las expresiones del señor Ministro.

En la primera sesión en que planteé esta iniciativa sobre la restricción de emisión, manifesté que lo que movía inicialmente a ello era percibir que el proyecto venido de la Cámara de Representantes, al limitar el endeudamiento, impulsaba de una manera definida a que el financiamiento del desequilibrio fuera por la emisión, siendo que el endeudamiento tiene una limitación intrínseca que requiere la cooperación de las dos partes --el que

solicita el crédito y el que lo otorga-- lo que da limitaciones económicas y financieras.

Ese hecho, unido al nivel actual de endeudamiento y al mejoramiento que hubo de la deuda externa, y al proceso que se está llevando a cabo en cuanto al endeudamiento, a través de la sustitución de Letras por Bonos y demás, hace que este no sea el tema más preocupante.

En este punto coincido con el comentario que formula el Banco Central en la última parte de su exposición.

El de la emisión, sí es un problema perceptible, con efectos sumamente negativos.

También estoy de acuerdo con ese enfoque y quiero recordar el origen de la inquietud.

Además, con respecto a la fórmula concreta, algunos de esos elementos fueron diseñados para que guardaran similitud con la fórmula del proyecto venido de la Cámara de Representantes. Pero no insisto en que esa sea la forma de lograr el objetivo de poner un tope a la emisión, sino que puede haber otra manera de lograrlo.

El Banco Central, en su respuesta a la pregunta que le formuló la Comisión, envió un proyecto en el que ha pensado en la limitación de la emisión, relacionándola con el monto actual del presupuesto.

No me afilio a esta fórmula y no la considero restrictiva, pero quiero decir que tampoco plantea la forma de ligar los límites de la emisión a una fecha determinada, que sería el 30 de junio de 1992, y una variación estrictamente ligada a la evolución del Producto.

Quiero subrayar el concepto mismo de que tendría.

que haber una limitación para la emisión.

Además, me felicito por la evolución del debate en la Comisión, porque este tema sobre la emisión está profundamente relacionado con ese ejercicio de la competencia parlamentaria, tal como ha dicho el señor senador Bouza y, en general, con el tema del manejo del gasto por parte del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

Concuerdo también en esto con el planteo del señor Ministro y creo que debe ser visto en su conjunto.

En estos días, los distintos escenarios legislativos en que he participado me permitieron reafirmar mi preocupación sobre el tema. Por ejemplo, sobre la flexibilización en materia salarial, que tendría una magnitud de 0,8 ó 0,9 del Producto.

Esto fue manifestado en el seno de la Comisión por el señor Ministro y también por el señor senador Astori.

SEÑOR ASTORI.- No, señor senador; dije que no llegaría a esa cantidad.

SEÑOR MINISTRO.- Pido excusas a los integrantes de la Comisión, pero he recibido una llamada telefónica urgente de la Presidencia, por lo que debo ausentarme por unos minutos.

(Se retira de Sala el señor Ministro)

SEÑOR ASTORI.- Me gustaría que constara en la versión taquigráfica lo que le estaba acotando al señor senador Blanco, en el sentido de que la cifra 0,8 ó 0,9 respecto al Producto Bruto Interno, la ha mencionado el señor Ministro. Jamás me referí a esa cifra; simplemente hablé de algunas décimas de punto, décimas que pueden ir desde 0,1 a 0,9. Repito que nunca me ubiqué estrictamente en ese entorno.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay oposición, realizaríamos un cuarto intermedio hasta que regrese el señor Ministro.

(Así se hace)

SEÑOR PRESIDENTE.- Finalizado el cuarto intermedio, continúa la sesión.

(Ocupa la Presidencia el señor senador Abreu)

SEÑOR BLANCO.- Antes del cuarto intermedio, manifestaba que en el planteo que formulaba, además de la preocupación inicial que me suscitaba el hecho de que una restricción del endeudamiento condujera a una mayor emisión, estaban implícitos los aspectos, tanto de participación y responsabilidad del Parlamento en la decisión de esta materia --tema que había sido abordado por el señor senador Bouza--, como los que tienen que ver con el conjunto del funcionamiento económico de las finanzas públicas, en particular, y del gasto público, tal como lo mencionaba el señor Ministro. Por lo tanto, me felicito de que el debate haya evolucionado hacia ese terreno que es, en definitiva, el aspecto sustancial del asunto. De modo que, más allá de la fórmula concreta a través de la cual se pueda materializar un control o límite de la emisión, importa señalar el interés de que exista algún tipo de restricción en esa materia.

Advierto que en el trabajo parlamentario, en tanto hay una disposición general a votar los gastos --que todos reconocemos que son necesarios; todos los servicios del Estado necesitan ser fortalecidos en una cantidad de aspectos, incluso en los salariales, y estamos dispuestos a hacerlo-- no ocurre lo mismo cuando se trata de financiarlos, es decir, de atender los recursos imprescindibles para que el presupuesto



resulte equilibrado. Naturalmente, si hay una restricción del endeudamiento, no habrá un presupuesto equilibrado y el resultado será el de un empuje de la emisión.

En estos días, en virtud de la participación en distintos ámbitos parlamentarios, percibía que en la comisión integrada que está abordando el tema de la política salarial, se ha hablado de una flexibilización de los criterios seguidos por el Gobierno en esta materia, a los efectos de lograr un incremento de los gastos del Estado. En este sentido, no vamos a precisarlo en cuanto a atribuir al señor Senador Astori la mención de un determinado porcentaje de aumento, en virtud de la aclaración que él formulaba, pero sí señalar un orden de magnitud de incremento que podría llegar hasta cerca de un punto del Producto. A este respecto, algunos legisladores han hecho referencia concreta al 0.8 de incremento sobre el Producto. Además, habría un punto adicional de gastos sin financiar, teniendo en cuenta que la Rendición de Cuentas traería un incremento de, aproximadamente, 100:000.000, con respecto al cual no habría ambiente político para financiarlo como recursos genuinos. Por su parte, el 1.2 consolidado al sector público --sumado a todas estas cosas-- hace que el desnivel llegue a 300:000.000, si lo comparamos con la base que propuso el Parlamento.

En otro de sus ámbitos, en el que se estudia el reajuste de las cuotas del Banco Hipotecario, se plantea la eliminación del reajuste, lo que implica para esa Institución un quebranto de

0.3 del producto. De modo que, es la sumatoria de estos elementos concretos, --que no son traídos de un libro de teoría, sino que son hechos que suceden en estos días en el Parlamento-- lo que fortalece mi preocupación acerca de que es necesario buscar una restricción a la emisión. Debo agregar que, tal como decía el señor Ministro, se debe buscar, en forma paralela, una solución global a estos temas. Precisamente, el propósito de mi planteo es promover ese aspecto.

SEÑOR MINISTRO.- Deseo agregar que en la Cámara de Representantes se presentaron dos iniciativas con respecto a las pasividades militares y policiales, las que, si prosperan tal como han sido presentadas, significarán un aumento muy considerable de los gastos sin financiar.

SEÑOR BLANCO.- Advierto que cuando planteo la necesidad de limitar la emisión o de que el Parlamento asuma esta responsabilidad, me asocio a lo que expresaba el señor senador Bouza en cuanto a que este poder del Estado debe tener, constitucionalmente, una intervención en este aspecto. Pero al reconocerle que debe ejercer esa autoridad en la materia, no puedo ocultar al mismo tiempo, que mi propósito es que el Parlamento asuma la responsabilidad de lo que está haciendo. Además, al saber que controla el límite del endeudamiento, de la emisión, se entiende que eso juega a la hora de fijar el tope de los gastos con el fin de lograr un presupuesto equilibrado.

Es preciso recordar que tanto el señor Ministro de Economía y Finanzas como las autoridades del Banco Central del Uruguay puntualizan la necesidad de que una fórmula muy drástica y severa de restricción de estos parámetros sólo es viable sobre la base de un equilibrio presupuestal, de carácter estructural y permanente.

Insisto que mi enfoque no se basa tanto en la fórmula concreta que se ha presentado, sino en el concepto de limitación. Este admitiría el reconocimiento de que en la actualidad no se da esa situación de equilibrio estructural del presupuesto. Sin embargo, a través de una limitación decreciente de la capacidad de emisión, se podría coadyuvar a que las cuentas públicas se encaminaran progresivamente a una situación de equilibrio, sobre todo, que el manejo conjunto de todos estos elementos --endeudamiento, emisión, impuestos y gastos-- llevara a una mayor claridad y transparencia en las finanzas públicas y en las soluciones consiguientes.

Por eso, me encuentro en una posición favorable en cuanto a algo que el señor senador Blanco mencionó, que es la posibilidad de considerar, junto al señor Ministro de Economía y Finanzas, alguna forma que permita compatibilizar esos extremos y lograr un manejo más ordenado de las finanzas públicas y un papel acertado del Parlamento en el conjunto de la situación.

Finalmente, quiero hacer un comentario con respecto al proyecto de la Cámara de Representantes. Pienso que la mayor parte --o una parte importante-- de las restricciones impuestas en el artículo 2º --que es taxativo-- parecería apuntar a aquellos tipos de endeudamiento más comunes, frecuentes o factibles; la mayor parte de ellos está ligadas a restricciones del Banco Central.

(No se entiende)

...en los Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería. Esto me causa una preocupación adicional porque creo que el Banco Central necesita tener una cierta flexibilidad en sus operaciones, así como también en lo que respecta a las obligaciones que pueda contraer con los organismos multilaterales. Todos estos elementos son importantes para la operativa del Banco Central.

(No se entiende)

... sería importante llegar a una fórmula que no tuviera regidez y que no se la vinculara a una fecha determinada o a una evaluación del producto, sino a otro factor, y que se reconociera, además, el hecho de que aún no

se ha llegado a un equilibrio estructural del presupuesto. Sería bueno, entonces, que se buscara una fórmula de consenso para que este Parlamento asumiera su responsabilidad en el punto, de forma tal que quede claro cuándo se está incurriendo en un déficit que podría generar emisión y provocar, por lo tanto, inflación.

SEÑOR MINISTRO.- Si entendí bien, el señor senador estaría conteste en contemplar la estructura jurídica del tema a través de una interpretación auténtica de la Constitución es decir, por vía legislativa, en materia de equilibrio presupuestal...

(No se entiende)

SEÑOR BLANCO.- En principio, no tendría inconveniente en vincular jurídicamente los aspectos que ha mencionado el señor Ministro. La única puntualización que quiero realizar es, justamente, en la línea de lo que el señor Ministro manifestaba en sus comentarios iniciales acerca de que la situación presupuestal de equilibrio sería estructural o coyuntural. Esto debería ser contemplado en una fórmula que buscara englobar todos los factores e incorporar elementos que incluyeran un período de transición, apuntando hacia el equilibrio.

(No se entiende)

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Mi comentario apunta, básicamente, a demostrar que el artículo que propone el señor senador Blanco involucra o contempla lo que parece ser la preocupación de la Cámara de Representantes...

(No se entiende)

En la segunda opción del señor senador Blanco, se pondría un tope al crédito interno que el Banco Central le concede al sector público. En general, el sector pública solicita crédito al Banco Central a los efectos de financiar el déficit. El Banco Central, a su vez, puede hacer eso a través de la reducción de otros créditos a otros sectores de la economía, por ejemplo, al sector privado, a los bancos. Asimismo, debe proceder a la reducción de los créditos interbancarios o, en su defecto, debe endeudarse a través de Letras de Tesorería o Bonos del Tesoro. La otra forma que tiene el Banco Central de conceder créditos al sector públicos es proceder a aumentar su emisión o los encajes que impone a los bancos privados, al Banco República y también al Banco Hipotecario, si este último estuviera en condiciones.

En lo que tiene que ver con el artículo propuesto por el señor senador Blanco, quiero decir que él cubre no sólo la prohibición o el límite de lo que se emite financiar el déficit fiscal, sino que también está allí contemplada la posibilidad de expandir la deuda pública --es decir, endeudarse a través de Letras de Tesorería, Bonos del Tesoro -- con organismos internacionales o bancos privados, a los efectos de financiar el crédito que se otorga al sector público.

Creo que este punto ofrece ciertas ventajas frente a una prohibición o límite taxativo, con un listado de organismos, de bancos, Bonos de Tesoro, etcétera. Permitiría, además, una mayor flexibilidad en la política

económica. Concretamente, me refiero, por ejemplo, a una política de cambio fijo ...

(No se entiende)

Quiero decir que si se aprueban los dos proyectos tal como están, el Parlamento tiene que manifestarse, además, acerca de la política cambiaria, porque está poniendo topes al sector público en cuanto a créditos o a deuda. Así, estaría poniendo topes al endeudamiento por todo concepto. Sea para aumentar las reservas del Banco Central, o los encajes...

(No se entiende)

Creo que es importante destacar que la segunda opción de fijar un tope solamente al crédito interno del sector público, da flexibilidad a la política económica, sobre todo, desde el punto de vista cambiario...

(No se entiende)

...y que el Banco Central estuviese dispuesto a incrementar su endeudamiento, o directamente a endeudarse con un organismo internacional a los efectos de llevar a cabo cualquier tipo de reforma estructural, por ejemplo, un programa de reforma del Estado.

(No se entiende)

Todo esto implica, también, un compromiso que da al sector público la posibilidad de estar en equilibrio, tal como lo señalo en su momento el señor Ministro.

Repito que la combinación de los dos proyectos



es algo excesivamente duro y llevaría a que el Parlamento  
tuviera que manifestarse en cuanto a las medidas cambiarias  
y a la posibilidad de lograr un resultado fiscal positivo.

Simplemente, éstas eran las reflexiones que deseaba hacer en torno al tema.

Finalmente, quiero insistir en el hecho de que poner un tope al crédito interno que el Banco Central concede al sector público no sólo limitaría la emisión, sino que tendría un alcance mayor, que no reviste una estrechez demasiado fuerte como ocurriría en caso de aplicarlo en políticas cambiarias o monetarias.

SEÑOR BLANCO.- Deseo hacer una reflexión en base a las manifestaciones del señor Subsecretario.

Desde ya, adelanto mi disposición a buscar fórmulas que compatibilicen estos elementos en juego; pero, si se plantea una alternativa diferente, anuncio que me voy a inclinar decididamente por la propuesta que he formulado.

SEÑOR ZUMARAN.- Aquí hay dos temas distintos: el de la emisión y el que tiene que ver con el endeudamiento.

Con respecto a la emisión, quiero señalar no que no es exacta la apreciación formulada por el señor senador Bouza --lamento que no se encuentre en Sala--, en el sentido de que su contralor por parte del Parlamento tendría que ser la consecuencia natural del origen histórico de éste. Naturalmente, coincido en la necesidad de que mantenga esa función de contralor; pero me parece que los Estados modernos no manejan el tema de la emisión en base al contralor del Parlamento, ni tampoco con un Poder Ejecutivo que pueda ejercer discrecionalmente la facultad de emitir sino, precisamente, con Bancos centrales

independientes. Reconozco que la experiencia de nuestro país ha sido la de Poderes Ejecutivos que han impulsado la emisión más allá de lo que la prudencia aconsejaba. Por lo tanto, sería bueno poner un freno; pero me parece que éste debería buscarse preservando la independencia del Banco Central, para lo cual se requeriría un nuevo estudio de su Carta Orgánica.

SEÑOR MINISTRO.- No sólo comparto lo expresado por el señor senador Zumarán sino que, además, agrego que en mi exposición debí haber mencionado --fue una omisión de mi parte-- que el Poder Ejecutivo, en breve lapso enviará al Parlamento un proyecto de ley de reforma de la Carta Orgánica del Banco Central, ya que su texto está prácticamente terminado. Actualmente, nos encontramos en la etapa de revisión, en la que, entre otras cosas, va al encuentro de lo mencionado por el señor senador Zumarán. Tal como se ha expresado, no creo que haya ningún país en el mundo --aclaro que no tengo información al respecto-- que controle la emisión por la vía de los Parlamentos. Justamente, en las naciones donde existe un contralor de la emisión, éste se efectúa --como decía el señor senador Zumarán-- por organismos autónomos como los Bancos centrales o de Reservas Federales.

SEÑOR ZUMARAN.- Me parece, entonces, que la solución al tema de la emisión --que, indudablemente, el país proecisa-- podría ir por ahí. Si bien tenemos un marco constitucional que nos limita un poco, ya que el Banco Central está previsto como un ente autónomo, --que a mi juicio no lo es--, creo que una ley interpretativa, quizás, podría dar a su integración formas que garanticen cierta autonomía. En el mundo hay experiencias positivas en este sentido ya que, inclusive, se ha previsto que las autoridades del Banco Central no se renueven en la misma oportunidad que lo hacen las políticas.

Naturalmente, el tema del endeudamiento es más complejo y no tiene una formulación tal clara. Por ejemplo, habría que distinguir la fuente del endeudamiento y las personas jurídicas que se endeudan.

A este respecto, pienso que, como criterio general, el Parlamento debería ejercer un contralor del endeudamiento del Estado. Es sabido que el Parlamento tiene el contralor de títulos tales como Bonos del Tesoro y Letras de Tesorería.

Con relación a los préstamos y a los organismos a que se hace mención en el literal a) del proyecto, pienso que habría que hacer una distinción puesto que existen situaciones completamente diferentes. Estamos hablando, por ejemplo, de los préstamos que el Uruguay obtiene de organismos multilaterales, es decir, de sujetos de derecho internacional, de personas públicas, como es el caso del Fondo Monetario Internacional, el Banco

Mundial, etcétera, de los cuales el Uruguay forma parte.

Este tema ya fue discutido en el período pasado, y quizás el señor senador Cassina lo recuerde. Específicamente, se analizó si cada contrato de préstamo requería o no de la intervención parlamentaria. Inclusive, se dictó una disposición que establecía que no se requería autorización parlamentaria para los contratos de préstamos con organismos internacionales de los cuales el Uruguay forma parte porque, en términos generales, se entendió, --creo que con fundamento-- que, por ejemplo, las condiciones para acceder a contratos de adhesión --que son fijadas, en algunos casos, por asambleas de estos organismos-- no dependen de una negociación. El Uruguay no puede --más allá de ciertos límites-- negociar en torno a los objetivos y a las condiciones en que el BID o el Banco Mundial otorgarán préstamos. Estos surgen, concretamente, más que de las negociaciones, de las resoluciones que adoptan las Asambleas o las Comisiones Directivas de estos organismos en los que, reitero, el Uruguay participa. Quiere decir que si una Asamblea del BID resuelve que para acceder a determinado préstamo se requiere tal o cual condición, no hay negociación posible que pueda cambiar tal resolución.

Una hipótesis distinta es cuando Uruguay celebra contratos de préstamo con Estados extranjeros. A mi juicio, en estos casos sí se requiere de autorización parlamentaria puesto que, de lo contrario, el convenio no tendría vigencia. Todo esto está dicho en forma imprecisa; se habla de

organismos multilaterales o bilaterales de crédito. Creo que debemos referirnos a organismos internacionales de crédito o, de lo contrario, a préstamos a contratar con Estados extranjeros.

SEÑOR CASSINA.- No hay organismo bilaterales.

SEÑOR ZUMARAN.- Exacto. Lo que hay son convenios bilaterales que nos vinculan con otros Estados más que con organismos.

En tercer término, habría que distinguir si el que se endeuda es el Gobierno de la República --que es la hipótesis que aparece normalmente en la Constitución-- o son las empresas públicas. No debemos olvidar que muchas de ellas, como UTE, ANTEL y ANCAP, se encuentran en esa situación. Creo que se están mezclando problemas económicos con otros de índole jurídica porque generalmente este tipo de préstamos es aprobado por el Poder Ejecutivo. A su vez, entran en el giro del ente cuando debían figurar en el Presupuesto del organismo respectivo, aprobado por el Poder Ejecutivo. Además, el estudio de su financiamiento debería referirse a los tarifas de las personas públicas, lo cual hace que surja la siguiente hipótesis. Cuando el que se endeuda es el Banco Central --hipótesis harto frecuente-- esto no encaja en ninguna de estas dos posibilidades porque dicho organismo no tiene forma de pagar el préstamo porque no cobra tarifas por sus servicios. Entonces, se produce una tremenda confusión, todos terminamos hablando del déficit parafiscal, incurriendo a mi juicio en una contradicción porque este concepto no aparece en la Constitución.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia recuerda a los señores senadores que en esta misma sala sesionará una Comisión que comenzará a las 12 horas.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Cabe destacar que los pasivos contraídos por Intendencias, Entes Autónomos o empresas públicas estarían contemplados en el articulado a que hacía referencia el señor senador. En el literal n) figuran avales, fianzas y garantías, dado que en general los bancos y los organismos multilaterales nunca otorgan préstamos a las empresas públicas sin el aval de la República.

Si sólo tomamos los créditos concedidos a la Administración Central y al Banco Central, observaremos que lo que no aparece en el primer punto, sí figura en los avales que el Estado tiene que dar, porque deben ser aprobados presupuestalmente por ese otro punto. Tal como está planteado esto, en algún lugar aparecería el crédito que del exterior se concede a las empresas públicas.

SEÑOR ZUMARAN.- La intervención del señor Subsecretario ha sido muy oportuna, puesto que incluye un tema que quería mencionar porque me ha llevado a hacer algunas reflexiones. Estos créditos deberían terminar figurando en el Presupuesto porque me da la impresión de que este hecho se ha reiterado en todos los Presupuestos y Rendiciones de Cuentas. Cuando el Gobierno toma un crédito para financiar obras públicas, ¿aparece la autorización para el gasto como un crédito presupuestal?

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Sí, así es.

SEÑOR ZUMARAN.- Entonces, hay un contralor parlamentario. Se trataría de una partida que se incluye en el Presupuesto porque no ocurre eso con las empresas del dominio comercial e industrial del Estado. Creo que sería oportuno reflexionar sobre la precisión que ha hecho el señor Subsecretario sobre el aval. No recuerde que en los Presupuestos figuraran los avales.

SEÑOR MINISTRO.- Efectivamente, no.

SEÑOR ZUMARAN.- Entonces, habría que ver por qué no figuran, pues pienso que comprometen la responsabilidad del Estado que, obviamente, tiene que enfrentarla con los recursos presupuestales. Considero que esto compromete el crédito público.

SEÑOR MINISTRO.- Inclusive, hubo varios casos,--no sé si todavía están después del Plan Brady-- donde la situación se dio en forma inversa, es decir que el endeudamiento del Gobierno central estuvo avalado, entre otras



empresas, por ANCAP. En otras palabras, parte del endeudamiento en que se incurrió durante el régimen militar, fue avalado por este organismo. De modo, pues, que el mecanismo se daba al revés: no era el Estado el que avalaba a las empresas.

SEÑOR ZUMARAN.- Pienso que los ejemplos que hemos dado son ilustrativos en el sentido de que el tema del endeudamiento tendría que merecer un estudio un poco más detallado --no quiero decir con esto que lo hecho sea desprolijo-- estableciendo quiénes son las personas que se endeudan y cuál es el mecanismo de gestión del endeudamiento, porque me parece que hay que darle un tratamiento distinto a este tema.

En cuanto a los proveedores --asunto que también está a estudio--, podemos decir que se trata de algo completamente diferente. Pienso que también deberían ser créditos presupuestales. Otro tema que tiene una naturaleza distinta, sería el relativo al endeudamiento del Banco Central con el sector privado, residente o no residente, ya que creo que se trata de un problema de depósito bancario.

SEÑOR ASTORI.- Puede serlo, pero no necesariamente.

SEÑOR ZUMARAN.- Pienso que lo conveniente sería profundizar en cada uno de estos conceptos para aclarar cuáles son los fines que se pretenden alcanzar.

En un sistema bancario libre como el nuestro, si un residente o no residente quiere depositar en el Banco de la República o en el Banco Hipotecario, desde cierto punto de vista el Estado se endeuda. Me parece que esto no tiene nada que ver con el problema que aquí estamos analizando. Si se deposita en ventanilla, aumenta el pasivo, pero no podemos someter este asunto a un contralor parlamentario, porque estimo que se trata de una operación bancaria de otra naturaleza.

SEÑOR MINISTRO.- Luego de comentar en voz baja con el señor senador Cassina sobre la exposición del señor senador Zumarán en torno

al tema del endeudamiento de los Entes Autónomos, me surgen algunas dudas de índole jurídica. Digo esto porque un contralor ~~quxxxxx~~ del Parlamento --sobre todo, previo al endeudamiento de los Entes Autónomos-- no vulnera la autonomía de las empresas públicas, pues sus presupuestos no tienen por aprobación parlamentaria. Era una reflexión jurídica que quería dejar planteada.

SEÑOR ZUMARAN.- El propósito de mis palabras era el de citar a vía de ejemplo los distintos casos y no quisiera que se englobe todo en un artículo, sometiéndolos al mismo procedimiento. En mi opinión, esto no es lo que corresponde. Inclusive, en un mismo inciso hay operaciones de distinta naturaleza jurídica que merecerían un análisis más detallado.

En síntesis, termino expresando que observo con preocupación el tema de la emisión y considero que tendríamos que solucionarlo lo antes posible, a través de una adecuada Ley Orgánica para el Banco Central, que contemple todos los aspectos que sean necesarios.

En cuanto al tema del endeudamiento, sería partidario de un análisis más detallado, caso por caso, de la distinta situación jurídica y el diferente tipo de operación de crédito que se realice de acuerdo con lo que aquí se establece.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Se reanuda la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda del Senado agradece la presencia y los aportes brindados por el señor Ministro de Economía y Finanzas y el señor Subsecretario, respecto al tema del endeudamiento.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 06 minutos)